Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/789

15. 09. 87

Sachgebiet 603

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

A. Zielsetzung

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum bundesstaatlichen Finanzausgleich, das den Zweiten Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklärt hat, ist eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen erforderlich. In diesem Zusammenhang gebietet das Urteil auch einen Nachteilsausgleich für jene Länder, die in der Zeitspanne von 1983 bis 1986 zeitweise leistungsschwach nach dem in diesen Jahren geltenden Finanzausgleichsgesetz waren und keine Bundesergänzungszuweisungen erhalten haben.

Der Gesetzentwurf soll mit Rückwirkung ab 1. Januar 1987 entsprechend den Fristvorgaben des Urteils wieder einen verfassungsgemäßen Zustand herstellen.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält die notwendigen Änderungen des Länderfinanzausgleichs und die Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen einschließlich des Nachteilsausgleichs für die in Betracht kommenden Länder entsprechend den normativen Vorgaben des Urteils.

Über die durch das Urteil zwingend gebotenen Änderungen beim Länderfinanzausgleich hinaus sieht der Gesetzentwurf eine gewisse Intensivierung des Länderfinanzausgleichs vor, um eine in sich geschlossene Gesamtregelung zu erreichen.

Andere Einzelregelungen des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für sich genommen verfassungsrechtlichen Bestand haben, können in der bisherigen Fassung weiter gelten und sind deshalb unverändert

geblieben. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird für den gesamten Zweiten Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes wieder ein verfassungsgemäßer Zustand hergestellt.

Die Umstellung auf die neue Rechtslage muß noch mit Haushaltswirksamkeit für 1987 erfolgen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Die finanziellen Auswirkungen der zwingenden Änderungen im Länderfinanzausgleich ergeben sich als unmittelbare Folgerung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und sind nicht durch dieses Gesetz veranlaßt.

Die ergänzenden Einzelregelungen in § 7 Abs. 3 und § 8 Abs. 5 führen per saldo zu einer Ausweitung des Finanzausgleichsvolumens um 125 Mio. DM zu Lasten der ausgleichspflichtigen Länder Baden-Württemberg und Hessen mit deutlichem Schwergewicht bei Baden-Württemberg.

Für den Bund entstehen durch die Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (431) — 526 11 — Fi 61/87

Bonn, 15. September 1987

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 579. Sitzung am 10. Juli 1987 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Der Zweite Abschnitt des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2354), gilt mit folgenden Änderungen:

1. § 5 wird wie folgt gefaßt:

„§ 5

Ausgleichspflichtige und ausgleichsberechtigte Länder

(1) Ausgleichspflichtig sind die Länder, deren Finanzkraftmeßzahl in dem Rechnungsjahr, für das der Ausgleich durchgeführt wird (Ausgleichsjahr), ihre Ausgleichsmeßzahl übersteigt.

(2) Ausgleichsberechtigt sind die Länder, deren Finanzkraftmeßzahl im Ausgleichsjahr ihre Ausgleichsmeßzahl nicht erreicht."

2. § 6 wird wie folgt gefaßt:

„§ 6

Finanzkraftmeßzahl, Ausgleichsmeßzahl

(1) Die Finanzkraftmeßzahl eines Landes ist die Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe des Landes nach § 7 und der Steuereinnahmen seiner Gemeinden nach § 8.

(2) Die Ausgleichsmeßzahl eines Landes ist die Summe der beiden Meßzahlen, die zum Ausgleich der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe der Länder (§ 7) und zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden (§ 8) getrennt festgestellt werden. Die Meßzahlen ergeben sich aus den auszugleichenden Einnahmen je Einwohner im Bundesdurchschnitt, vervielfacht mit der Einwohnerzahl des Landes; hierbei sind die nach § 9 gewerteten Einwohnerzahlen zugrunde zu legen."

3. § 7 wird wie folgt gefaßt:

„§ 7

Einnahmen der Länder aus Steuern und Förderabgabe

(1) Als Steuereinnahmen eines Landes gelten die ihm im Ausgleichsjahr zugeflossenen Einnahmen

1. aus seinem Anteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer;
2. aus seinem Anteil an der Gewerbesteuerumlage nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes;
3. aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Biersteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer mit Ausnahme der Totalisatorsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe.

Als Steuereinnahmen eines Landes gelten ferner die nach § 2 für das Ausgleichsjahr festgestellten Anteile an der Umsatzsteuer.

(2) Den Einnahmen der Länder nach Absatz 1 wird das Aufkommen aus der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes hinzugesetzt.

(3) Zur Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven, Hamburg und Emden erwachsen, werden von den Einnahmen nach den Absätzen 1 und 2

des Landes Bremen	75 000 000 DM,
des Landes Hamburg	165 000 000 DM,
des Landes Niedersachsen	18 000 000 DM

abgesetzt."

4. § 8 Abs. 5 wird wie folgt gefaßt:

„(5) Die nach den Absätzen 2 bis 4 errechneten Steuerkraftzahlen der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, der Grundsteuer von den Grundstücken und der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital werden je für sich nach einem für alle Länder einheitlichen Hundertsatz auf 60 vom Hundert des Betrages umgerechnet, den die Gemeinden aus der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, aus der Grundsteuer von den Grundstücken sowie aus der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital im Ausgleichsjahr eingenommen haben. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Gewerbesteuerumlage werden auf 60 vom Hundert der Beträge herabgesetzt, die für das Ausgleichsjahr festgestellt sind."

5. Dem § 9 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Als Gemeinden im Sinne von Absatz 3 gelten in Rheinland-Pfalz auch die Verbandsgemeinden."

6. § 10 wird wie folgt gefaßt:

„§ 10

Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge

(1) Die Ausgleichszuweisungen der ausgleichsberechtigten Länder werden mit gestaffelten Hundertsätzen von den Beträgen errechnet, um die ihre Finanzkraftmeßzahl hinter ihrer Ausgleichsmeßzahl zurückbleibt. Hierbei werden als Ausgleichszuweisungen festgesetzt:

1. 100 vom Hundert des Betrages, der an 92 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt;
2. 37,5 vom Hundert des Betrages, der von 92 bis 100 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl fehlt.

(2) Die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder werden mit einem einheitlichen Hundertsatz von den Beträgen errechnet, um die ihre Finanzkraftmeßzahl ihre Ausgleichsmeßzahl übersteigt. Vorbehaltlich der Sätze 5 und 6 bleibt hierbei die Finanzkraft, die zwischen 100 und 102 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegt, außer Ansatz, und die Finanzkraft, die zwischen 102 und 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegt, wird mit 70 vom Hundert angesetzt. Die 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl übersteigende Finanzkraft wird voll angesetzt. Der Hundertsatz von den ausgleichspflichtigen Beträgen wird so bemessen, daß die Summe der Ausgleichsbeiträge mit der Summe der Ausgleichszuweisungen übereinstimmt. Ist die Summe der Ausgleichszuweisungen größer als die Summe der ausgleichspflichtigen Beträge nach den Sätzen 2 und 3, so ist die zwischen 102 und 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegende Finanzkraft mit einem entsprechend höheren Satz als 70 vom Hundert in die Ausgleichspflicht einzubeziehen. Reicht auch der volle Ansatz der zwischen 102 und 110 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl liegenden Finanzkraft nicht aus, erstreckt sich die Ausgleichspflicht auch auf die Finanzkraft zwischen 100 und 102 vom Hundert der Ausgleichsmeßzahl.

(3) Wenn die nach § 7 Abs. 1 und 2 ermittelten Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines ausgleichsberechtigten Landes einschließlich der nach Absatz 1 ermittelten Ausgleichszuweisungen je Einwohner unter 95 vom Hundert der durchschnittlichen Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe der Länder liegen, so ist die Ausgleichszuweisung an dieses Land um den Fehlbetrag zu erhöhen und die Berechnung der Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder entsprechend zu berichtigen. Wenn die Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines ausgleichspflichtigen Landes nach Abzug der von ihm zu leistenden Ausgleichsbeiträge je Einwohner unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen und den Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe der Länder liegen, so ist der Fehlbetrag von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge zu übernehmen."

7. § 11 a wird wie folgt gefaßt:

„§ 11 a

Ergänzungszuweisungen des Bundes

(1) Der Bund gewährt aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern jährlich Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) in Höhe von 1 775 000 000 DM nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4.

(2) Zum Ausgleich der Nachteile aus der Nichtbeteiligung an den Bundesergänzungszuweisungen in den Haushaltsjahren 1983 bis 1986 erhalten aus dem Gesamtbetrag der Zuweisungen nach Absatz 1 Bremen in den Jahren 1987 und 1988 je eine Zahlung von 100 000 000 DM und Nordrhein-Westfalen im Jahre 1987 eine Zahlung von 75 000 000 DM.

(3) Aus dem Gesamtbetrag der Zuweisungen nach Absatz 1 erhalten jährlich nachstehende Länder folgende Vorabbeträge:

Bremen	50 000 000 DM,
Saarland	175 000 000 DM,
Schleswig-Holstein	50 000 000 DM.

Der Vorabbetrag für das Saarland ermäßigt sich ab dem Jahr 1991 auf 100 000 000 DM.

(4) Die Zuweisungen nach Absatz 1 abzüglich der Beträge nach den Absätzen 2 und 3 werden den leistungsschwachen Ländern nach Maßgabe ihrer nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibenden Fehlbeträge der Finanzkraftmeßzahlen gegenüber den Ausgleichsmeßzahlen gewährt. Maßgeblich sind die Finanzkraftverhältnisse der beiden dem Jahr der Leistung der Ergänzungszuweisungen vorausgehenden Jahre. Für das dem Jahr der Leistung vorausgehende Jahr wird die vorläufige Jahresabrechnung des Länderfinanzausgleichs zugrunde gelegt. Zur Feststellung der Fehlbeträge der Referenzperiode werden die Finanzkraftmeßzahlen, die Ausgleichsmeßzahlen und die Ausgleichsleistungen der beiden Jahre zusammengefaßt. Zur Überleitung auf die Neuregelung der Ergänzungszuweisungen in den Jahren 1987 und 1988 gelten die Finanzkraftverhältnisse, wie sie sich unter Berücksichtigung der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs für die Referenzjahre 1985 oder 1986 ergeben hätten.

(5) Die Zuweisungen nach den Absätzen 1 bis 4 sind mit je einem Viertel ihres Betrages am 15. März, 15. Juni, 15. September und 15. Dezember fällig.

(6) Abweichend von § 10 Abs. 3 und § 12 Abs. 1 und 4 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), geändert durch Artikel 38 des Gesetzes vom 21. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3656), sowie § 13 Abs. 3, § 15 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 6. August 1986 (BGBl. I S. 1275), sind die nach Absatz 1 vom Bund zu leistenden Ergänzungszuweisungen bei den Einnahmen darzustellen."

Artikel 2

Der Bundesminister der Finanzen kann das Finanzausgleichsgesetz in der sich aus diesem Gesetz ergebenden neuen Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1987 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330ff.) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich ist eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen erforderlich. Ferner ist im Urteil bestimmt, daß „Nachteile, welche ab dem Haushaltsjahr 1983 jene Länder erlitten haben, die bisher bei den Bundesergänzungszuweisungen entgegen den hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht berücksichtigt wurden, bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen angemessen auszugleichen" sind.

Der Gesetzgeber ist mit dem Urteil aufgefordert, „so schnell wie möglich den Übergang von dem jetzigen verfassungswidrigen in einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen". Nach Sinn und Inhalt des Urteils wird der Zweite Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes als eine in sich geschlossene Regelung aufgefaßt, da alle Teile der Ausgleichsregelungen des Finanzausgleichsgesetzes „in einem gegenseitigen Ergänzungsverhältnis stehen". In diesem System kommt den Bundesergänzungszuweisungen nach der Verfassung eine subsidiäre Rolle zu.

Die Anwendbarkeit des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes ist zeitlich auf das Ende des Haushaltsjahres 1986 begrenzt. Für diesen Zeitraum bleibt das bisherige Recht maßgebend, da das Urteil aus Gründen der Rechtssicherheit, aber auch der Verläßlichkeit abgeschlossener Tatbestände der Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft rückwirkende Eingriffe zum Schutze der jeweils Betroffenen ausschließt. Die übergangsweise Weiteranwendung des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes im vorläufigen Vollzug für das Haushaltsjahr 1987 steht unter dem Vorbehalt der Neuregelung. Die Umstellung auf die neue Rechtslage muß nach Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs durch entsprechende Rückabwicklungen und Verrechnungen noch mit Haushaltswirksamkeit für 1987 stattfinden.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält die notwendigen Änderungen im Bereich des Länderfinanzausgleichs und die Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen einschließlich des Nachteilsausgleichs für bestimmte Länder entsprechend den normativen Vorgaben des Urteils.

Zur Frage der Einwohnerwertung der Stadtstaaten nach § 9 Abs. 2 hat das Urteil dem Gesetzgeber aufgegeben, die Angemessenheit der gegenwärtigen Regelung anhand verläßlicher, objektivierbarer Indikatoren für die stadtstaatliche Besonderheit der Länder Bremen und Hamburg zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

Die Bundesregierung hat diese Aufforderung unverzüglich aufgegriffen und einen entsprechenden Prüfungsauftrag an das IFO-Institut für Wirtschaftsforschung vergeben. Dieser Auftrag wurde innerhalb einer auf Vorschlag der Länderfinanzministerkonferenz eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe abgestimmt; ebenso wurden die Untersuchungen des Instituts von der Arbeitsgruppe begleitet. Das Gutachten ist inzwischen veröffentlicht.

Das IFO-Institut kommt unter verschiedenen Annahmen bei der Ableitung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten zu folgenden empirischen Ergebnissen:

— Für Hamburg wurde eine Bandbreite von 125 bis 141 v. H.,

— für Bremen eine Bandbreite von 127 bis 143 v. H. ermittelt.

Das IFO-Gutachten bestätigt damit die jetzige Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135 v. H. als angemessene Berücksichtigung der strukturellen Eigenart der Stadtstaaten. Die Beibehaltung der gegenwärtigen Einwohnerwertung ist auf dieser Grundlage anhand objektiver Kriterien nachvollziehbar und begründet die Position der Stadtstaaten im Verhältnis zu den am Finanzausgleich beteiligten Flächenstaaten. Änderungen nach oben oder unten sind damit nicht geboten.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muß der Zweite Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes einen aus sich angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder herbeiführen. Über die durch das Urteil zwingend gebotenen Änderungen beim Länderfinanzausgleich hinaus sieht der Gesetzentwurf eine gleichmäßige pauschale Anhebung der Abgeltungsbeträge für Hafenlasten bei den bereits im bisherigen § 7 Abs. 3 genannten Ländern und eine stärkere Berücksichtigung der Gemeindesteuern in § 8 Abs. 5 vor. Diese Änderungen liegen auch nach dem Urteil in der Abgrenzungs- und Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers. Das Ausmaß der Änderungen bemißt sich nach dem Gesamtergebnis der Neuregelung unter Wahrung zu beachtender verfassungsrechtlicher Grenzen.

Die sonstigen Einzelregelungen des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für sich genommen verfassungsrechtlichen Bestand haben, können in der bisherigen Fassung weiter gelten und sind deshalb unverändert geblieben. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird für den gesamten Zweiten Abschnitt des Finanzausgleichsgesetzes wieder ein verfassungsgemäßer Zustand hergestellt.

Die veränderten Ausgleichswirkungen der Neuregelung werden aus einer Gegenüberstellung der Finanzkraftverhältnisse der Länder nach Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen nach bisherigem Recht (vorläufiges Ist-Ergebnis 1986) und nach neuem Recht (Schätzrechnung für

1987; Klammerzahlen einschließlich Nachteilsausgleich) erkennbar:

	Ist 1986 v. H.	Schätzrechnung 1987 v. H.	
Baden-Württemberg	104,6	105,2	
Hessen	104,2	105,0	
Hamburg	103,5	104,2	
Nordrhein-Westfalen	100,1*)	99,6	(99,8)
Bayern	100,6	99,8	
Niedersachsen	97,5	97,4	
Rheinland-Pfalz	99,0	97,7	
Schleswig-Holstein	98,2	98,0	
Saarland	100,0	102,3	
Bremen	98,3	99,1	(102,5)
Länder insgesamt	100,0	100,0	

*) Sondereinflüsse im Jahre 1986

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1

Redaktionelle Änderung mit Rücksicht auf die volle Einbeziehung des Aufkommens aus der bergrechtlichen Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Redaktionelle Änderung mit Rücksicht auf die volle Einbeziehung des Aufkommens aus der bergrechtlichen Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Neufassung des § 7 des Finanzausgleichsgesetzes stellt eine zwingende Folgerung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dar. Sie enthält im einzelnen

- die Einbeziehung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer und der Spielbankabgabe in die Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs in Absatz 1,
- die volle Einbeziehung des Aufkommens aus der Förderabgabe in Absatz 2,
- den Wegfall der Sonderlastabzüge für Schleswig-Holstein und das Saarland im bisherigen Absatz 4.

Zusätzlich werden die Abgeltungsbeträge für Hafenlasten der Länder Bremen, Hamburg und Niedersachsen in pauschaler Form erhöht. Die Hafenlasten erfahren damit, gemessen an den Ergebnissen der Neuregelung und an den Veränderungsraten sonstiger Einzelregelungen, eine angemessene Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich, die auch die jeweils unterschiedliche Bedeutung der Seehäfen im Verhältnis zueinander weiterhin beachtet.

Außerdem wird die Verordnungsermächtigung in Absatz 3 Satz 2 bei den Sonderabgeltungsbeträgen für Hafenlasten zugunsten der ausschließlichen Regelungsbefugnis des Gesetzgebers gestrichen.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Die Neufassung des § 8 Abs. 5 führt zu einer stärkeren Berücksichtigung der Gemeindesteuern, indem das Gemeindesteueraufkommen mit 60 vom Hundert statt bisher 50 vom Hundert in die Bemessungsgrundlagen des Finanzausgleichs Eingang findet. Die damit verbundene begrenzte Intensivierung des Länderfinanzausgleichs hält sich im Rahmen verfassungsrechtlicher Grenzen für eine Berücksichtigung der Gemeindesteuern und zwingt in diesem Ausmaß noch nicht zu Folgeüberlegungen über eine Neugewichtung des Finanzbedarfs der Gemeinden im Finanzausgleichssystem. Nach dem Urteil ist der materiell-rechtliche Inhalt des bisherigen § 8 insgesamt verfassungsgemäß.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Durch die Einfügung eines neuen Absatzes 4 in § 9 des Finanzausgleichsgesetzes werden die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Einwohnerwertung bei den Gemeindesteuern mit den Gemeinden in den übrigen Bundesländern gleichgestellt. Maßgebende Grundlage ist die amtliche Abgrenzung des Statistischen Landesamtes.

Zu Artikel 1 Nr. 6

Die Neufassung des § 10 des Finanzausgleichsgesetzes stellt eine zwingende Folgerung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dar. Sie enthält im einzelnen

- die Gewährleistung der Finanzkraft — Rangfolge für ausgleichspflichtige Länder durch gesetzliche Klarstellung der Ausgleichspflichten bei Erbringung der Ausgleichszuweisungen in Absatz 2 Sätze 5 und 6;
- den Wegfall der Hanseatenklausel in den bisherigen Absätzen 4 bis 7.

Gleichzeitig wurde die Vorschrift mit Rücksicht auf die volle Einbeziehung der Förderabgabe redaktionell angepaßt.

Zu Artikel 1 Nr. 7

Die Neufassung des § 11a des Finanzausgleichsgesetzes stellt ebenfalls eine Folgerung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dar, wonach eine grundsätzliche Neuordnung der Bundesergänzungszuweisungen notwendig ist. Dem Urteil sind hierzu vom systematischen Ansatz her eine Reihe von Hinweisen zu entnehmen, denen mit der vorliegenden Neuregelung Rechnung getragen wird.

In Absatz 1 ist wegen der im Urteil betonten Subsidiarität der Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis zum horizontalen Länderfinanzausgleich ihr Volumen auf einen Festbetrag begrenzt, nachdem sie in der Vergangenheit weit überproportional angestiegen waren. Damit wird zugleich unterstrichen, daß es sich bei den Ergänzungszuweisungen nach der Verfassung um eine Kann-Leistung des Bundes handelt, die auch sein finanzielles Leistungsvermögen berücksichtigen muß. Das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen war mit dem 7. Änderungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz vom 19. Dezember 1985 für das Jahr 1987 auf eine Höhe von insgesamt 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens festgelegt. Die insoweit maßgebliche Bestimmung des § 11a Abs. 1 des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts unbeanstandet geblieben. Nach der Steuerschätzung vom November 1986 würden sich die Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 1987 danach auf 1 767 Millionen DM belaufen haben. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Festbetrag führt im Jahre 1987 also nicht zu einer Verminderung der Leistungsverpflichtungen des Bundes. Die veränderte und differenzierte Zumessung der Bundesergänzungszuweisungen an die einzelnen Empfängerländer zieht die gebotenen Folgerungen aus dem Urteil, das den bisherigen § 11a Abs. 2 für verfassungswidrig erklärt hat.

Absatz 2 regelt den Nachteilsausgleich für zurückliegende Jahre. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts steht Ländern, die in der Zeitspanne von 1983 bis 1986 nach den in diesen Jahren geltenden Bestimmungen zeitweise leistungsschwach waren und keine Bundesergänzungszuweisungen erhalten haben, ein angemessener Nachteilsausgleich zu.

Bremen, das seit 1986 an den Bundesergänzungszuweisungen beteiligt wird, war auch in den Jahren 1983 bis 1985 bereits leistungsschwach. Für diesen Zeitraum ist in pauschalierter Form ein angemessener Nachteilsausgleich zu leisten, der in zwei Jahresraten gezahlt werden soll.

Nordrhein-Westfalen war nach den Kriterien des bis 1986 anwendbaren Finanzausgleichsgesetzes nur im Jahre 1985 leistungsschwach, nicht dagegen in den Jahren 1983, 1984 und 1986. Nur für das Jahr 1985 ist ein Anspruch auf Nachteilsausgleich gegeben. Hierfür wird ebenfalls eine Pauschalabgeltung vorgesehen.

Absätze 3 und 4 legen die Zumessungsmaßstäbe für die Bundesergänzungszuweisungen fest. Das Urteil eröffnet hierfür die Wahlmöglichkeit zwischen einer allgemeinen Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Länder oder der Berücksichtigung von Sonderlasten oder einer Verbindung beider Kriterien. Unter den Gesichtspunkten der Systemgerechtigkeit und Gleichbehandlung wird im Grundsatz eine Aufstockung der Finanzkraft als Zumessungsmaßstab vorgesehen.

In enger Anlehnung an das Urteil werden daneben als Sondertatbestände die Kosten politischer Führung bei einzelnen finanzschwachen Ländern berücksichtigt, die für Länder mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hoch sein können. Dem ist in Absatz 3 für die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Rechnung getragen. Es handelt sich um an den unterschiedlichen Gegebenheiten orientierte pauschale Ansätze für die kleinsten leistungsschwachen Länder. Dabei ist in der Abstufung der Beträge mit 100 Mio. DM für das Saarland und 50 Mio. DM für Schleswig-Holstein berücksichtigt, daß die überproportionale Belastung bei den beiden Ländern unterschiedlich zu veranschlagen ist. Bei Bremen ist ein Grundansatz der Kosten politischer Führung bereits mit der Einwohnerwertung nach § 9 Abs. 2 erfaßt und abgedeckt. Der zusätzliche Vorabbetrag an Bundesergänzungszuweisungen dient in dieser Höhe zum Spitzenausgleich der besonderen überproportionalen Belastung des kleinsten Gliedstaates mit diesen Kosten.

Als notwendige Voraussetzung für die Entfaltung der Eigenstaatlichkeit und die Wahrnahme der Aufgaben im Bund bilden die Kosten für politische Führung bei den kleinsten Gliedstaaten einen klar abgrenzbaren Sondertatbestand, der eine Sonderbehandlung der genannten Länder im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen rechtfertigt. Dieser auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts herausgestellte Sondertatbestand ist sonstigen sachpolitisch bestimmten Sonderlasten anderer leistungsschwacher Länder nicht vergleichbar.

Für das Saarland ist darüber hinaus von der im Urteil aufgezeigten Ausnahme Gebrauch gemacht, mit einem Sonderbetrag der besonders ungünstigen Haushaltssituation des Landes Rechnung zu tragen. Die besondere Haushaltssituation drückt sich in Dekkungs-, Kreditfinanzierungs- und Zinslastquoten aus, die deutlich schlechter sind als bei den anderen Ländern. Das Saarland weist seit 1979 in ununterbrochener Folge eine Haushaltsunterdeckung, d. h. eine an sich verfassungswidrig überhöhte Kreditaufnahme, aus. In dieser Situation besteht nicht die Aussicht, daß aus eigener Kraft wieder der Anschluß an eine „normale" Haushaltsentwicklung, jedenfalls auf dem Niveau anderer leistungsschwacher Länder, gefunden werden kann. Deshalb erscheint nach dem bündischen Prinzip eine befristete Haushaltshilfe im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen geboten, nachdem das auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts als vorrangig eingestufte Instrument des Artikels 104a Abs. 4 GG bereits zum Einsatz gekommen ist.

Für Bremen, das in den zurückliegenden Jahren in seinen finanzwirtschaftlichen Kennziffern ein dem Saarland vergleichbares ungünstiges Bild der Haushaltssituation aufwies, ist nach dem Inhalt der Neuregelung des Finanzausgleichs eine Haushaltshilfe nicht möglich. Die Erhöhung des Abgeltungsbetrages für Hafenlasten, die Berücksichtigung der Kosten politischer Führung sowie der in den nächsten Jahren wirksam werdende Nachteilsausgleich führen zusammengenommen zu Haushaltserleichterungen für Bremen, die eine ohnehin nur unter engsten Voraussetzungen zu sehende zusätzliche Ausnahmeregelung nicht mehr als im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts unabweisbar erscheinen lassen.

Als allgemeiner Verteilungsschlüssel für die Bundesergänzungszuweisungen ist in Absatz 4 ein Fehlbetragsmaßstab vorgesehen, der die Finanzkraft finanzschwacher Länder im Verhältnis ihrer nach Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft anhebt. Die Bezugsberechtigung für Bundesergänzungszuweisungen wird für jedes Jahr anhand einer Referenzperiode festgestellt, die die beiden dem Jahr der Leistung vorausgehenden Jahre umfaßt. Die Basis für die Gewährung der Ergänzungszuweisungen bilden damit die endgültigen Ist-Ergebnisse im Länderfinanzausgleich des jeweils vorletzten und die vorläufigen Ist-Ergebnisse des letzten Jahres vor dem Jahr der Leistung. So ist für die Bundesergänzungszuweisungen ein zeitnaher gleitender Bezugspunkt geschaffen, der an die jeweils aktuellen Finanzkraftverhältnisse anknüpft.

Aufgrund der Referenzperiode — umgerechnet auf die neue Rechtslage — ergibt sich für die leistungsschwachen Länder im Jahre 1987 ohne Anrechnung der Vorabbeträge und des Nachteilsausgleichs folgende Zumessung an Bundesergänzungszuweisungen:

Nordrhein-Westfalen	ca. 127 Mio. DM
Bayern	ca. 25 Mio. DM
Niedersachsen	ca. 548 Mio. DM
Rheinland-Pfalz	ca. 242 Mio. DM
Schleswig-Holstein	ca. 221 Mio. DM
Saarland	ca. 89 Mio. DM
Bremen	ca. 73 Mio. DM
insgesamt nach Fehlbetragsmaßstab	1 325 Mio. DM

Die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen wird für jedes Folgejahr anhand der neuen Referenzperiode aktualisiert.

In Absatz 5 sind für die Auszahlung der Bundesergänzungszuweisungen wie bisher Quartalsraten vorgesehen.

Die Art der Veranschlagung der Bundesergänzungszuweisungen im Bundeshaushalt nach Absatz 6 entspricht der bisherigen Regelung. Die Vorschrift wurde redaktionell angepaßt.

Zu Artikel 2

Dieser Artikel enthält eine Neubekanntmachungserlaubnis für den Bundesminister der Finanzen, um die Übersichtlichkeit der neuen Gesamtregelung zu gewährleisten.

Zu Artikel 3

Dieser Artikel enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das rückwirkende Inkrafttreten.

III. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der zwingenden Änderungen im Länderfinanzausgleich ergeben sich als unmittelbare Folgerung aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Sie sind nicht durch dieses Gesetz veranlaßt.

Die ergänzenden Einzelregelungen in § 7 Abs. 3 und in § 8 Abs. 5 führen durch die damit verbundene Veränderung der Ausgleichspositionen aller Länder per saldo zu einer Ausweitung des Finanzausgleichsvolumens um 125 Mio. DM zu Lasten der ausgleichspflichtigen Länder Baden-Württemberg und Hessen mit deutlichem Schwergewicht bei Baden-Württemberg.

Für den Bund entstehen durch die Neuregelung der Bundesergänzungszuweisungen keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen.

Dieses Gesetz hat keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 579. Sitzung am 10. Juli 1987 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 7 Abs. 3)

   In Artikel 1 Nr. 3 wird § 7 Abs. 3 wie folgt gefaßt:

   „(3) Zur Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven und Hamburg erwachsen, werden von den Einnahmen nach den Absätzen 1 und 2

   — des Landes Bremen 90 000 000 DM,

   — des Landes Hamburg 142 000 000 DM

   abgesetzt."

   Begründung

   Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 (Seite 90) bleibt die ausnahmsweise Berücksichtigung von Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen als traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers.

   Aus dem Ausnahmecharakter der zugelassenen Abzugsmöglichkeit folgt, daß eine enge Begrenzung vorzunehmen ist.

   Der Ansatz von Sonderbelastungen aus dem Betrieb und der Unterhaltung von Seehäfen kommt nur für die überregional und national bedeutsamen Häfen Hamburg und Bremen in Betracht. Berücksichtigt werden die Nettoausgaben für Baumaßnahmen und die Nettobelastungen des Betriebes je zu 50 v. H.

   Mit dem hälftigen Ansatz der gesamten Nettokosten wird berücksichtigt, daß nur ein Teil des über die Seehäfen laufenden Außenhandels über die Grenzen der Länder reicht, in denen die Häfen belegen sind. Nur insoweit sind ausgleichsrelevante Mehraufwendungen zugunsten der übrigen am Finanzausgleich teilnehmenden Länder gegeben.

   Außerdem trägt der Abschlag dem Umstand Rechnung, daß die Abgrenzung der Hafenlasten von allgemeinen Haushaltsbelastungen mit Unsicherheiten und Interpretationsschwierigkeiten verbunden ist.

   Von den durchschnittlichen Aufwendungen für den Zeitraum 1981 bis 1985 sind folgende Beträge zu berücksichtigen:

	Bremen Mio. DM	Hamburg Mio. DM
Aufwand für Baumaßnahmen . .	83	130
Aufwand für lfd. Unterhaltung und Betrieb .	96	153
zusammen	179	283
Ansatz 50 v. H. gerundet	90	142

   Die Ausnahmeregelung von dem generellen Verbot einer Sonderlastenberücksichtigung im Länderfinanzausgleich sollte auf die Hafenlasten der Stadtstaaten Bremen und Hamburg begrenzt bleiben.

   Das Gericht hat zwar auch die mit dem Länderfinanzausgleichsgesetz 1958 beschlossene Einbeziehung des „inzwischen ebenfalls (nach Bremen und Hamburg) zu einem relevanten Seehafen gewordenen Hafens Emden" nicht beanstandet. Im Seehafen Emden wurden im Durchschnitt der Jahre 1955 bis 1957 rd. 13 v. H. des Seegüterumschlags aller bundesdeutschen Seehäfen abgewickelt, im nächstgrößten Seehafen Lübeck nur rd. 4,7 v. H. Bestimmt man die Relevanz eines Seehafens nach der Bedeutung seines gewichtmäßigen Seegüterumschlags im bundesdeutschen Vergleich, dann kann — nach den Maßstäben, die das Gericht den Tatbeständen der Jahre vor 1958 entnommen hat — Emden mit derzeit rd. 2,6 v. H.-Beteiligung am bundesdeutschen Umschlag nicht mehr als relevanter Seehafen gelten.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 7 Abs. 3)

   Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Einbeziehung der Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrates zu prüfen.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 4** (§ 8 Abs. 5)

   In Artikel 1 wird Nummer 4 gestrichen.

   Begründung

   Die Einbeziehung der Gemeindesteuern zu 50 v. H. in den Länderfinanzausgleich war Ergebnis der Finanzreform 1969 und entsprach dem verfassungsrechtlichen Erfordernis des Artikels 107

Abs. 2 GG hinsichtlich einer angemessenen Berücksichtigung. Jede Veränderung dieser Größenordnung muß daher finanzverfassungsrechtlich einwandfrei begründet werden. Die vorliegende Gesetzesbegründung enthält insoweit keine stichhaltigen Gründe für eine stärkere Heranziehung der Länder mit finanzstarken Gemeinden.

Weder enthält das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine rechtliche Verpflichtung zu einer stärkeren Berücksichtigung der Gemeindesteuern, noch ist diese aus anderen Gründen verfassungsrechtlich geboten.

Ziel des Länderfinanzausgleichs ist nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG ein Ausgleich der Finanzkraft der Länder — nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Steuern und sonstigen ausgleichsrelevanten Einnahmen der Länder —, nicht der Steuereinnahmen der Gemeinden.

Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden sind lediglich beim angemessenen Ausgleich dieser Ländereinnahmen zu berücksichtigen; sie selbst können daher nicht ausgeglichen werden.

Diese verfassungsrechtlichen Bedenken, die einer stärkeren Berücksichtigung entgegenstehen, lassen sich wie folgt konkretisieren:

- Die Länder — außer den Stadtstaaten — haben kein Zugriffsrecht auf die Steuereinnahmen der Gemeinden. Die Gemeinden können nach Artikel 106 Abs. 6 GG die Realsteuerhebesätze festsetzen und damit die Höhe ihrer Steuereinnahmen weitgehend selbst bestimmen, ohne daß die Länder darauf einen Einfluß haben. Bei unmittelbarer Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich würden die Gemeinden eine ihnen nicht zukommende Einflußmöglichkeit auf den Umfang des Finanzausgleichs gewinnen. Die Finanzkraft der Gemeinden ist von derjenigen der Länder abzuheben, weil die Einnahmen der Gemeinden die Finanzkraft der Länder allenfalls mittelbar stärken. Deshalb kann die Finanzkraft der Gemeinden den Ländern zwar an-, aber nicht zugerechnet werden („berücksichtigen").

- Mit der Forderung nach Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden wird bereits im Grundgesetz eine Wechselbeziehung zwischen diesen beiden Merkmalen hergestellt. Die Wechselbeziehung ist darin begründet, daß hohen Realsteuereinnahmen der Gemeinden entsprechend hohe Ausgaben, insbesondere zur Stärkung und Sicherung der Infrastruktur, gegenüberstehen und diese Mehrausgaben vielfach erst die Voraussetzung für die überdurchschnittlich hohen Einnahmen bilden. Deshalb ist bereits hier ein werbungskostenähnlicher Abzug in Höhe von 50 v. H. gerechtfertigt.

- Eine über den bisherigen Umfang hinausgehende Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich würde auch eine verstärkte und auf die einzelne Gemeinde abgestellte Berücksichtigung des Finanzbedarfs bedingen. Damit würden alle in den kommunalen Finanzausgleichen auftretenden Probleme der Bedarfsermittlung und -bemessung in den Länderfinanzausgleich übertragen.

- Eine über den bisherigen Umfang hinausgehende Anrechnung der Finanzkraft der Gemeinden würde im Ergebnis auf eine Nivellierung der Gemeindesteuerkraft auf Bundesebene hinauslaufen, d. h. auf einen kommunalen Finanzausgleich über die Ländergrenzen hinweg. Dem stehen auch die Verfassungen der Länder entgegen.

  Im übrigen wird bei Anrechnung der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den Gemeinden zufließenden derivativen Einnahmen, die voll im Länderfinanzausgleich berücksichtigt sind, ein Anrechnungssatz der kommunalen Finanzkraft erreicht, der bereits jetzt bei rund 60 bis 70 v. H. (z. B. Baden-Württemberg 71 v. H., Hessen 66,3 v. H.) liegt.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 5** (§ 9 Abs. 4)

   Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesetzentwurf wie folgt ergänzt werden sollte:

   ‚In § 9 Abs. 4 sind nach dem Wort „Verbandsgemeinden" die Worte „und in Schleswig-Holstein auch die Ämter" einzufügen.'

   Begründung

   - In Schleswig-Holstein gibt es Ämter als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus Gemeinden desselben Kreises bestehen, die der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden dienen und die als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden treten. Die Ämter müssen auch im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes als Gemeinden angesehen werden, da sie nach den Beschlüssen der Gemeinden die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden durchführen.

   - Der Gleichstellung der schleswig-holsteinischen Ämter mit den Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz steht nicht entgegen, daß dort die Bürger der betreffenden Gemeinden Mitglieder der Körperschaft sind und in Schleswig-Holstein die beteiligten Gemeinden als juristische Personen Mitglieder sind und einen Zweckverband bilden. Grund für die Gleichstellung ist vielmehr die gleiche Aufgabenwahrnehmung für eine Mehrzahl von Gemeinden.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 5** (§ 9 Abs. 4)

   Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesetzentwurf wie folgt ergänzt werden sollte:

   ‚§ 9 Abs. 4 ist wie folgt zu ergänzen:

   „. . ., sowie in Niedersachsen auch die Samtgemeinden."'

Begründung

Die niedersächsischen Samtgemeinden sind freiwillige Zusammenschlüsse von einzelnen Gemeinden, um ihre Verwaltungskraft zu stärken. Die Bildung erfolgt durch Satzungsbeschluß der Mitgliedsgemeinden. Der Beschluß ist von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen.

Nach Inkrafttreten kann die Satzung nur noch vom Samtgemeinderat geändert werden. Der Austritt einer Mitgliedsgemeinde ist zwar möglich, bedarf aber der Zustimmung des Samtgemeinderates.

Samtgemeinden sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung. An der Spitze des Samtgemeinderates steht der Samtgemeindebürgermeister. Die Verwaltung der Samtgemeinde leitet der Samtgemeindedirektor entsprechend dem dualen System.

Die Samtgemeinden besitzen Dienstherrenfähigkeit. Die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung über kreisangehörige Gemeinden gelten für Samtgemeinden sinngemäß. Die Samtgemeinden unterliegen der Aufsicht wie kreisangehörige Gemeinden. Sie werden im kommunalen Finanzausgleich behandelt wie Einheitsgemeinden. Das heißt, die Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden werden im Rahmen der kommunalen Einwohnerbewertung des KFA nicht gesondert gewertet. Die Aufgaben der Samtgemeinde umfassen:

— Aufstellung des Flächennutzungsplanes,

— Trägerschaft öffentlicher Schulen und anderer Bildungseinrichtungen sowie von Sportstätten,

— Bau und Unterhaltung von Gemeindeverbindungsstraßen,

— Erlaß von Satzungen mit Anschluß- und Benutzungszwang (z. B. Kanalisation, Abfall, Wasserversorgung, Reinigung, Fernwärme, Friedhofswesen, Nutzung von Schlachthöfen),

— Antragstelle der Bürger für alle Verwaltungsangelegenheiten,

— Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz,

— für alle ihnen durch Satzung übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden,

— alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden.

Die Samtgemeinden führen die Kassengeschäfte ihrer Mitgliedsgemeinden. Sie veranlagen und erheben für diese die Gemeindeabgaben. Die Samtgemeinden können eigene Gebühren und Beiträge nach den Vorschriften der NGO erheben; ebenso eine Umlage von den Mitgliedsgemeinden. Sie sind Empfänger der Zuweisungen im KFA.

Von 142 Samtgemeinden in Niedersachsen haben acht weniger als 5 000 Einwohner, 88 weniger als 10 000, 45 weniger als 20 000 und eine mehr als 20 000.

6. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11 a Abs. 1)

In Artikel 1 Nr. 7 wird § 11 a Abs. 1 wie folgt gefaßt:

„(1) Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern jährlich Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) in Höhe von insgesamt 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4."

Begründung

Das Grundgesetz enthält keine volumensmäßige Begrenzung für die Bundesergänzungszuweisungen. Auch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts lassen sich keine finanzausgleichssystematischen Gründe für eine statische Begrenzung ihres Gesamtvolumens zum jetzigen Zeitpunkt ablesen. Im Gegenteil; das Bundesverfassungsgericht hat die qualitative Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen in Korrelation zum Länderfinanzausgleich hervorgehoben, die in einer — auch größenmäßig relevanten — Bedienungspflicht enden kann. Die ergänzende Funktion der Bundesergänzungszuweisungen genießt gegenüber der Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Sonderlasten oder einer Haushaltsnotlage keinen Vorrang. Vorrang muß nach den Formulierungen und Intentionen des Bundesverfassungsgerichts die Erhaltung der Eigenstaatlichkeit einzelner Länder haben.

In einem Zeitpunkt verstärkten Auseinanderdriftens der Finanzkraftverhältnisse in den Ländern wird es für die Solidargemeinschaft der Länder immer schwieriger, den Zuweisungsbedarf für finanzschwache Länder aufzubringen. Dies vor allem deshalb, weil die Solidargemeinschaft auf der Zahlerseite nur aus drei von insgesamt zehn am Finanzausgleich beteiligten Ländern besteht. In einer solchen Situation darf sich der Bund durch eine Plafondierung der Bundesergänzungszuweisungen nicht zu Lasten der Zahlerländer aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die finanzschwachen Länder zurückziehen. Dies gilt vor allem auch angesichts der Notwendigkeit einer Finanzierung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Vorabbeträge und Nachteilsausgleichsbeträge aus dem Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen.

Darüber hinaus führt die im Gesetzentwurf vorgesehene Festschreibung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen dazu, daß der Bund in den kommenden vier Jahren zu seinen Gunsten und zu Lasten der finanzschwachen Länder Beträge von insgesamt rd. 800 Mio. DM umschichtet. Diese Verknüpfung von Entlastungszielen des Bundes aus dem Bereich des Artikels 106 Abs. 4 GG mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 GG ist unzulässig.

Die Beibehaltung der bisherigen Regelung zur Begrenzung des Bundesergänzungszuweisungs-Gesamtvolumens auf 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens ist daher geboten.

7. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11a Abs. 1 und 2)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Gesetzgebungsverfahren ihre Bereitschaft zu bekunden und alle Vorbereitungen zu treffen, den Nachteilsausgleich für die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen aus zusätzlichen Bundesmitteln zu leisten.

Begründung

Die Leistung des Nachteilsausgleichs an die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen darf das Volumen der den leistungsschwachen Ländern gewährten Bundesergänzungszuweisungen nicht schmälern. Keineswegs folgt aus dem Urteil, daß Zusatzleistungen des Bundes für diesen Zweck nicht in Betracht kommen. Der Urteilsspruch, daß der Nachteilsausgleich „bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen" erfolgen soll, schließt nicht aus, daß der Bund, der die verfassungswidrige Verteilung seiner Ergänzungszuweisungen ab dem Haushaltsjahr 1983 maßgeblich zu verantworten hat, diesen Ausgleich aus zusätzlichen Mitteln leistet.

Die Konstruktion des Nachteilsausgleichs als eines Vorabzugsbetrages vom Volumen der Bundesergänzungszuweisungen ist zudem ausgleichssystematisch verfehlt: Sie legt den benachteiligten Ländern Bremen und Nordrhein-Westfalen auf, den Ausgleich ihrer erlittenen Nachteile mitzufinanzieren und belastet einige leistungsschwache Länder im Verhältnis zu anderen unverhältnismäßig hoch.

Auch auf der Grundlage des vom Bundesverfassungsgericht wiederholt herangezogenen „bündischen Prinzips des Einstehens füreinander" hält es der Bundesrat für unverzichtbar, daß der Bund diesen Ausgleich aus zusätzlichen Mitteln leistet und nicht den leistungsschwachen Ländern in den Jahren 1987 und 1988 ein Sonderopfer abverlangt.

8. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11a)

Der Bundesrat stellt fest, daß die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen wegen der stärker gewordenen finanziellen Ungleichgewichte zwischen den Ländern nicht mehr ausreicht, um in Verbindung mit dem horizontalen Finanzausgleich einen angemessenen Ausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern herbeizuführen.

Daher erwartet der Bundesrat, daß der Bund die Bundesergänzungszuweisungen ab 1. Januar 1988 von 1,5 v. H. auf 2 v. H. des Umsatzsteueraufkommens erhöht. Die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf die finanzschwächeren Länder soll im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geregelt werden, sobald über die Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen Einigkeit zwischen Bund und Ländern erzielt ist.

Der Bundesrat geht dabei davon aus, daß der Bund seine Mehrleistung an Bundesergänzungszuweisungen der Ländergesamtheit nicht bei anderen Verteilungsregelungen zwischen Bund und Ländern gegenrechnet.

9. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11a Abs. 3)

In Artikel 1 Nr. 7 wird § 11a Abs. 3 wie folgt gefaßt:

„(3) Ein leistungsschwaches Land, dessen Zinsausgaben im Verhältnis zu den Steuereinnahmen den entsprechenden Durchschnitt der Länder um mehr als 100 v. H. übersteigen, erhält einen Vorabbetrag wegen einer Haushaltsnotlage. Maßgebend für die Feststellung des Anspruchs sind die Verhältnisse in dem Jahr, das der Leistung des Vorabbetrages vorausgeht. Für die Stadtstaaten gilt Satz 1 mit der Maßgabe, daß Vergleichsmaßstab der Durchschnitt der Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände ist. Als Vorabbeträge werden insgesamt bis zu 250 000 000 DM gewährt. Sie werden im Verhältnis der Einwohnerzahlen am 1. Januar 1987 verteilt und für die Dauer eines Finanzplanungszeitraumes geleistet. Unter Berücksichtigung der Voraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 5 erhalten für die Jahre 1987 bis 1991 das Saarland jeweils 154 000 000 DM und Bremen 96 000 000 DM."

Begründung

Eine existenzbedrohende Haushaltsnotlage, wie sie auch vom Bundesverfassungsgericht als Ausnahmesituation genannt wurde, rechtfertigt die Gewährung von Vorabbeträgen. Diese Ausnahmesituation wird dann als gegeben angesehen, wenn im Jahr vor der erstmaligen Gewährung von Vorabbeträgen die Zins-Steuer-Quote eines Landes mehr als doppelt so hoch liegt wie der Länderdurchschnitt. Für die Stadtstaaten ist die Vergleichsbasis um die Kommunen zu erweitern, da eine Zins-Steuer-Quote für deren Landesbereich nicht festgestellt werden kann.

Die Anspruchsvoraussetzungen treffen gegenwärtig für das Saarland und die Freie Hansestadt Bremen zu.

Bei der Bemessung des Höchstbetrages für Vorableistungen ist zu berücksichtigen, daß aus dem begrenzten Volumen der Bundesergänzungszuweisungen auch den übrigen leistungsschwachen Ländern angemessene Anteile verbleiben müssen.

Für die Verteilung der Vorabbeträge zwischen den berechtigten Ländern wird das Verhältnis der Einwohnerzahlen zu Beginn des Bezugszeitraums gewählt; das Ergebnis wird auf volle Mio. DM gerundet. Mit diesem Verteilungsmaßstab wird ausgeschlossen, daß die gewährten Leistungen einen Anreiz zu weiterer Schuldaufnahme bieten können, wie dies etwa bei einer prozentualen Bindung an die Zinsausgaben der Fall sein könnte. Das BVerfG hat einschränkend festgestellt (S. 80 des Urteils), daß es Eigenständigkeit und politische Autonomie mit sich bringen, daß die Länder für haushaltspolitische Folgen ihrer politischen Entscheidungen einzustehen haben. Die Verteilung der Vorabbeträge richtet sich daher nach dem politisch nicht beeinflußbaren Kriterium der Einwohnerzahl.

Die zeitliche Befristung auf fünf Jahre, d. h. die Dauer eines Finanzplanungszeitraums, macht

den vorübergehenden Charakter der Hilfe für die Haushaltsnotlage deutlich.

Der gewährte finanzielle Spielraum soll von den empfangsberechtigten Ländern genutzt werden, durch politische Entscheidungen innerhalb des Begünstigungszeitraumes eine Verbesserung der Finanzlage zu erreichen, die den Wegfall der Vorabbeträge ausgleicht.

10. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11 a)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesamtvorabbetrag zur Berücksichtigung von Haushaltsnotlagen statt eines Festbetrages als Quote in Höhe von 15 v. H. des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen ausgestaltet werden kann.

11. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11 a Abs. 3)

In Artikel 1 Nr. 7 wird § 11 a Abs. 3 folgender Satz angefügt:

„Die Vorabbeträge für Bremen und das Saarland werden im Jahr 1991 einer Überprüfung unterzogen."

12. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11 a Abs. 3)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß das Land Nordrhein-Westfalen bei seinen Leistungen für Kohlelasten, insbesondere bei der Kokskohlenbeihilfe, entlastet wird.

13. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 11 a Abs. 3 a — neu —, Abs. 4)

Artikel 1 Nr. 7 wird wie folgt geändert:

a) Nach § 11 a Abs. 3 wird folgender Absatz 3 a — neu — eingefügt:

„(3 a) Wenn die nach § 7 Abs. 1 und 2 ermittelten Steuereinnahmen eines ausgleichsberechtigten Landes, die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe sowie die nach § 10 Abs. 1 ermittelten Ausgleichszuweisungen je Einwohner zuzüglich der nach Absatz 3 erfolgten Auffüllung unter 96 v. H. der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe liegen, so erhält dieses Land als Vorabbetrag eine Zuweisung in Höhe dieses Fehlbetrages aus dem Gesamtbetrag der Zuweisungen nach Absatz 1."

Begründung

Durch die in § 10 Abs. 3 Satz 1 vorgeschriebene Auffüllung wird bewirkt, daß Veränderungen in der Reihenfolge der ausgleichsberechtigten Länder hinsichtlich ihrer Einnahmen, die sich nach Durchführung des Ausgleichs gemäß § 10 Abs. 1 ergeben würden, zwar nicht ausgeschlossen werden, aber eine zu starke Auseinanderentwicklung doch verhindert wird. Der Gesetzgeber hat mit dieser Regelung zum Ausdruck gebracht, daß bei der Berechnung der Ausgleichsleistungen nicht nur auf die gemäß § 7 Abs. 1 und 2 festgesetzten Länder- und (modifizierten) Gemeindeeinnahmen, sondern daneben auch auf die tatsächlichen Einnahmen als selbständiges Berechnungskriterium abzustellen ist.

Der Gesetzentwurf sieht eine Verteilung der Ergänzungszuweisungen nach Maßgabe der Finanzkraftschwäche vor, die sich nach der Gewährung der Ausgleichsleistungen der Länder noch ergibt. Da sich der Gesetzentwurf in § 10 an bestimmte Kriterien zur Definition der Finanzkraft gebunden hat, müssen diese Kriterien sowohl bei der Verteilung der Ergänzungszuweisungen des Bundes wie bei der Festsetzung der Ausgleichszahlungen der Länder angewandt werden.

Dies bedeutet, daß gleichermaßen dem Finanzkraftbegriff in der Abgrenzung des § 10 Abs. 1 wie auch dem Finanzkraftbegriff in der Abgrenzung des § 10 Abs. 3 Rechnung zu tragen ist. Die Nichtberücksichtigung der Kriterien des § 10 Abs. 3 bei der Verteilung der Ergänzungszuweisungen ist nicht folgerichtig und deshalb auch verfassungsrechtlich nicht haltbar. Eine Verteilung der Ergänzungszuweisungen unter Berücksichtigung der in § 10 Abs. 3 enthaltenen Kriterien hat in der Weise zu geschehen, daß der in § 10 Abs. 3 Satz 1 bezeichnete Sockelbetrag weiter erhöht wird. Unter Berücksichtigung der Finanzkraftverhältnisse, die sich gegenwärtig mittelfristig abzeichnen, und dem zur Verfügung stehenden Aufkommen an Bundesergänzungszuweisungen stellt eine Anhebung auf 96 v. H. einen Schritt zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs finanzschwacher Länder dar.

b) In § 11 a Abs. 4 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Die nach Absatz 3 a gewährten Beträge werden den Finanzkraftmeßzahlen zugesetzt."

Begründung

Folgeänderung zu Buchstabe a.

14. **Zu Artikel 1 Nr. 9 — neu** (§ 12)

In Artikel 1 wird nach Nummer 8 — neu — folgende Nummer 9 — neu — eingefügt:

„9. § 12 wird wie folgt gefaßt:

‚§ 12

Feststellung der Ausgleichszahlungen

Der Bundesminister der Finanzen stellt nach Ablauf des Ausgleichsjahres die endgültige Höhe der Länderanteile an der Umsatzsteuer nach § 2, die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge nach § 10 und die endgültige Höhe der Anteile der Länder an den Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 a durch Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.'"

Begründung

Ebenso wie für die Feststellung der Länderanteile an der Umsatzsteuer und der Leistungen im Länderfinanzausgleich ist nach Ablauf des Ausgleichsjahres die endgültige Höhe der Anteile der Länder an den Bundesergänzungszuweisungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu Ziffer 1

An der Regierungsvorlage wird festgehalten.

Den Anknüpfungspunkt für den Vorschlag der Bundesregierung bildet die bisherige Regelung, die — unter Einbeziehung Emdens — im Urteil des Bundesverfassungsgerichts für verfassungsrechtlich zulässig erkannt ist, wobei die Höhe der gesetzlich festgelegten Abgeltungsbeträge unbeanstandet geblieben ist. Deshalb ist auf dieser Grundlage eine pauschalierende Erhöhung vorgesehen, die sich in das Gesamtergebnis des Zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes einfügt und für die nach dem Urteil keine volumensmäßige Vorgabe besteht.

Der Gegenvorschlag des Bundesrates enthält ebenfalls eine pauschalierende Regelung, indem ein Abschlag von 50 v. H. auf die durchschnittlichen Aufwendungen einer Referenzperiode vorgenommen wird, mit dem

- der Eigen-Quote der Stadtstaaten
- den Unsicherheiten in der haushaltsmäßigen Abgrenzung der Hafenlasten

Rechnung getragen werden soll. Diese Betrachtungsweise und die daraus gezogenen Folgerungen des Bundesrates werden schon von den Annahmen her von den Stadtstaaten nicht anerkannt und führen damit ebenfalls nicht zu einer diese zufriedenstellenden Regelung.

Zu Ziffer 2

Die Bundesregierung hat die vom Bundesrat gewünschte Prüfung eingeleitet. Folgerungen können ggf. im weiteren Gesetzgebungsverfahren gezogen werden.

Zu Ziffer 3

An der Regierungsvorlage wird festgehalten.

Eine stärkere Berücksichtigung der Gemeindesteuern fördert nach Auffassung der Bundesregierung eine ausgewogene Regelung des Länderfinanzausgleichs. Nach dem Urteil des BVerfG und vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Vorschrift ist nicht erkennbar, daß die mit der Regierungsvorlage vorgeschlagene begrenzte Anhebung der Berücksichtigungsrate unzulässig ist. Vielmehr spricht das bündische Prinzip für eine gewisse Intensivierung des Länderfinanzausgleichs über diesen Weg zur Verbesserung der Position insbesondere der Länder Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein.

In der Frage der Einbeziehung der Gemeindesteuern bestehen gravierende Auffassungsunterschiede zwischen den Ländern. Die in der Stellungnahme des Bundesrates mehrheitlich zum Ausdruck gebrachten Bedenken greifen jedoch gegenüber dem maßvollen Änderungsvorschlag der Regierungsvorlage nicht durch.

Nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG sind beim Ausgleich der Finanzkraft der Länder die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen. Die Finanzkraft wird dabei nur aus dem Aufkommen an Realsteuern und dem Einkommensteueranteil der Gemeinden errechnet. Der Anteil dieser Steuerarten an den Gesamteinnahmen der Gemeinden lag 1986 zwischen 29,7 und 33,7 v. H. — je nach Betrachtungsweise mit oder ohne Krankenhausbereich. Diese Gemeindesteuern fanden bisher mit 50 v. H. ihres Aufkommens Eingang in die Bemessungsgrundlagen des Länderfinanzausgleichs, wobei eine zusätzliche Bedarfsberücksichtigung über die Hebesätze für die Realsteuern nach § 8 Abs. 2 und über die Einwohnergewichtung nach § 9 Abs. 3 erfolgt. Die vorgeschlagene begrenzte Anhebung der Berücksichtigungsrate ist nach Meinung der Bundesregierung sowohl vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Vorschrift als auch nach dem Urteil des BVerfG zulässig.

Der Einwand des Bundesrates, daß eine 60 %ige Berücksichtigung der genannten Gemeindesteuern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu einer Nivellierung der Steuerkraft der Gemeinden im Bundesgebiet führen würde, kann nicht anerkannt werden, da die Finanzausstattung der Gemeinden selbst unberührt bleibt.

Eine unmittelbare Einflußmöglichkeit der Gemeinden auf den Länderfinanzausgleich über ihre Hebesatzpolitik ist — unabhängig von der Höhe der Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich — durch die Normierung der Hebesätze in § 8 Abs. 2 ausgeschlossen. Soweit es Wechselbeziehungen zwischen der Höhe des Realsteueraufkommens und dem Umfang des Länderfinanzausgleichs gibt, sind sie systemimmanent. Sie werden nicht durch die Regierungsvorlage veranlaßt.

Die Bundesregierung teilt auch nicht die Auffassung, daß bereits jetzt im Länderfinanzausgleich durch die der Länderdisposition unterliegenden sog. derivativen Einnahmen der Gemeinden (kommunaler Steuerverbund) ein Anrechnungssatz der kommunalen Finanzkraft von 60—70 % erreicht wird. Es handelt sich insoweit um Ländermittel, die die Länder ihren Gemeinden aus ihrer Verantwortlichkeit zuweisen.

Aus diesen Gründen werden die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesrates gegen die Regierungsvorlage nicht geteilt.

Zu Ziffern 4 und 5

Die Bundesregierung hat die vom Bundesrat gewünschte Prüfung eingeleitet. Folgerungen können ggf. im weiteren Gesetzgebungsverfahren gezogen werden.

Zu Ziffer 6

An der Regierungsvorlage wird festgehalten.

Auf die Gesetzesbegründung wird verwiesen. Die Bundesergänzungszuweisungen sind im Zeitraum 1970 bis 1986 im Verhältnis zum Länderfinanzausgleich weit überproportional angestiegen. Sie weisen mit dem für 1987 ausgewiesenen Festbetrag ein beträchtliches Ausmaß auf, mit dem der Bund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung entspricht. Die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens kann im übrigen keine verbindliche Bestimmungsgröße eines angemessenen Finanzausgleichs im Sinne von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG sein.

Die ergänzenden Leistungen des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs sind zu sehen vor dem Hintergrund eines rückläufigen Anteils des Bundes am Gesamtsteueraufkommen und wachsender Verpflichtungen gegenüber der EG.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts kommt den Bundesergänzungszuweisungen eine subsidiäre Rolle auch im Verhältnis zu sonstigen Bundesleistungen zu, mit denen im Rahmen der Verfassung eine Mitfinanzierung von Länderaufgaben erfolgt (Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG).

Zu Ziffer 7

Der Bitte des Bundesrates kann nicht entsprochen werden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat der Nachteilsausgleich bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen zu erfolgen. Damit ist ein enger zeitlicher und sachlicher Zusammenhang zur Neureglung der Ergänzungszuweisungen hergestellt. Diese Neuregelung beinhaltet nach den Vorgaben des Urteils die Schaffung eines neuen verfassungsgerechten Zumessungsmaßstabes für die Bundesergänzungszuweisungen, der die Leistungsströme zwischen dem Bund und den einzelnen Empfängerländern grundlegend verändert. Die zeitweise Sonderstellung der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen durch den Nachteilsausgleich ergibt sich aus dem Urteil, wobei der Nachteilsausgleich innerhalb der Solidargemeinschaft der Länder zu erfolgen hat, die damit auch in die Entscheidung über seine angemessene Höhe eingebunden ist.

Zu Ziffer 8

Während der Bundesrat in der Begründung zu Ziffer 6 seiner Stellungnahme eine Begrenzung des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen auf 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens für notwendig erachtet, wird mit dieser Entschließung eine Erhöhung auf 2 v. H. angestrebt. Der Gesetzgeber muß sein Augenmerk auch darauf richten, daß mit einer neuen Dauerregelung der Bundesergänzungszuweisungen kein Gesamtvolumen festgelegt wird, das u. U. bereits in mittelfristiger Sicht das Volumen des Länderfinanzausgleichs übersteigt und das verfassungsrechtlich zulässige Maß überschreitet.

Im übrigen sind mit der Entschließung, soweit sie auf den Zeitraum ab 1988 zielt, vielfältige Fragen aufgeworfen, die im Zusammenhang mit der gesamten Verteilungsproblematik zwischen Bund und Ländern und nicht im Rahmen dieses Gesetzes isoliert zu sehen sind.

Durch Artikel 106 Abs. 3 GG ist allerdings ausgeschlossen, daß die Bundesergänzungszuweisungen ganz oder zu Teilen bei anderen Verteilungsregelungen unberücksichtigt bleiben. Die Bundesergänzungszuweisungen stellen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG allgemeine Haushaltsdeckungsmittel für die Länder dar und zählen damit zu deren laufenden Einnahmen, die im Rahmen der Deckungsquotenberechnung anzusetzen sind.

Zu Ziffer 9

An der Regierungsvorlage wird festgehalten.

Der Vorschlag des Bundesrates geht zunächst dahin, auf Ansätze für Kosten politischer Führung allgemein zu verzichten. Dem kann nicht gefolgt werden. Die überproportionale Belastung kleiner Länder mit Kosten politischer Führung ist ein Sondertatbestand, der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts herausgestellt ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte hierzu in einem der mündlichen Verhandlung vorausgeschickten Fragenkatalog ausdrücklich Zahlenangaben von den Verfahrensbeteiligten erbeten, die die unterschiedliche relative Belastung der Länder deutlich erkennen ließen. Die Bundesregierung hält deswegen die vorgeschlagenen Vorabbeträge an die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein für diesen klar abgrenzbaren Sondertatbestand unverändert für sachgerecht und vom Ergebnis her geboten.

Nicht gefolgt werden kann dem Vorschlag des Bundesrates, für die Berücksichtigung von Haushaltsnotlagen im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen eine gesetzliche Anspruchsgrundlage zu schaffen und hierfür einen betragsmäßig bestimmten Sonderfonds zu bilden. Dagegen bestehen nach Auffassung der Bundesregierung schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich hervorgehoben, daß Bundesergänzungszuweisungen nicht dazu dienen, finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, daß die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen einzustehen haben. Ausnahmen hiervon läßt das Urteil

nur unter der engen Voraussetzung zu, daß „die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert und Abhilfe auf andere Weise (Artikel 104a Abs. 4 GG) nicht zu verwirklichen ist". Hierin liegt zugleich eine deutliche instrumentelle Einschränkung des Einsatzes von Bundesergänzungszuweisungen.

Die automatische Zubilligung eines Vorabbetrags wegen Haushaltsnotlage ist mit dieser Verfassungsrechtsprechung unvereinbar. Damit entfiele die zu jedem Einzelfall erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und Notwendigkeit einer solchen Hilfe.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen könnten auch nicht nur auf einen — zudem autonom beeinflußbaren — Indikator, die Zins-/Steuerquote, beschränkt werden, wie der Bundesrat vorschlägt. Schließlich entspräche es nicht dem Urteil, in eine Dauerregelung einen festen Betrag für Ausnahmeregelungen aufzunehmen, der dann nach ungesicherten Maßstäben einer unbestimmten Zahl von Anspruchsberechtigten zugute käme.

Die Gründe, die eine Haushaltshilfe an Bremen im Rahmen der vorgeschlagenen Neuregelung nicht geboten erscheinen lassen, sind in der Begründung der Regierungsvorlage dargetan.

Zu Ziffer 10

Auf die Gegenäußerung zu Ziffer 9 der Stellungnahme des Bundesrates wird verwiesen. Die Bildung betragsmäßig oder quotal festgelegter Sonderfonds für Ausnahmeregelungen im Gesetz ist nicht sachgerecht.

Zu Ziffer 11

Der Ergänzungsvorschlag wird nicht übernommen.

Eine Haushaltshilfe im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen kann nach Auffassung der Bundesregierung als Ausnahmeregelung nur befristet in Betracht kommen. Die gesetzliche Festlegung einer Überprüfungspflicht zugunsten konkret genannter einzelner Länder würde u. a. die Gefahr einer Vorentscheidung darüber bedeuten, daß diese Sondermaßnahme als Dauerregelung fortzuführen sei und künftig nur noch über die Höhe der Vorabbeträge zu entscheiden wäre.

Demgegenüber wird mit der Regierungsvorlage dem Urteilserfordernis voll entsprochen. Über eine eventuelle Fortsetzung der Haushaltshilfe kann allenfalls nach einem gewissen Zeitablauf anhand der tatsächlichen Entwicklung unter Berücksichtigung des finanzpolitischen Umfeldes befunden werden. Diese Möglichkeit schließt die Regierungsvorlage nicht aus.

Zu Ziffer 12

Der Entschließung wird widersprochen.

Die Aufgaben- und Lastenteilung zwischen dem Bund und Nordrhein-Westfalen in der Kohlepolitik ist kein Gegenstand des Finanzausgleichs. Ohne die Mitfinanzierung durch Nordrhein-Westfalen im bisher vereinbarten Umfang wird die Kohlevorrangpolitik ernsthaft gefährdet.

Zu Ziffer 13

Der Ergänzungsvorschlag ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

Es wäre nach Auffassung der Bundesregierung ausgleichssystematisch und verfassungspolitisch problematisch, die im Länderfinanzausgleich bestehende Auffüllgarantie von 95 v. H. (§ 10 Abs. 3) durch Bundesergänzungszuweisungen zu erhöhen.

Zu Ziffer 14

Der Vorschlag wird nicht in der vom Bundesrat angeregten Fassung, aber in Form einer Ergänzung zu § 11a Abs. 4 der Regierungsvorlage aufgegriffen.

a) Für eine Schlußabrechnung der Bundesergänzungszuweisungen nach Ablauf des Jahres der Leistung besteht nach der Konzeption der Regierungsvorlage weder eine Notwendigkeit noch könnte hierfür die Verordnung nach § 12 einen geeigneten Anknüpfungspunkt bilden, da der Vollzug der beiden Ausgleichsstufen wesentliche Unterschiede aufweist.

   Die nach § 11a Abs. 4 vorgesehene Referenzperiode bildet mit den Ist-Ergebnissen der jeweils letzten beiden Vorjahre eine sichere, unbezweifelbare und abschließende Grundlage für die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen, die zugleich den vom Urteil geforderten Anpassungsmechanismus gewährleistet. Die Ist-Ergebnisse der Referenzjahre sind allen Beteiligten vor der Leistung der ersten Quartalsrate an Bundesergänzungszuweisungen am 15. März bekannt, so daß für die Empfängerländer Planungssicherheit gegeben ist. Die Einzelberechnungen der Referenzperiode für das Jahr 1987 sind den Ländern zugänglich gemacht worden.

b) Bei den Beratungen des Bundesrates sind von einigen Ländern Auslegungsprobleme zu § 11a Abs. 4 Satz 5 gesehen worden, mit welchen Beträgen die Förderabgaben in der Übergangszeit bei Umrechnung der Referenzjahre 1985 und 1986 auf die neue Rechtslage in die Bemessungsgrundlagen der Finanzkraftbestimmung eingehen.

   Nach dem Urteil wird die Volleinbeziehung der Förderabgabe erst mit Wirkung ab 1. Januar 1987 zur Pflicht. Die Regierungsvorlage geht deswegen davon aus, daß für die Finanzkraftberechnung in den Referenzjahren 1985 und 1986 die Förderabgaben mit den Schätzwerten für 1987 und nicht mit den (höheren) Ist-Einnahmen der Jahre 1985 und 1986 in Ansatz kommen. Dies ist in der Übergangssituation vom bisherigen auf das neue Recht nach den Vorgaben des Urteils sachgerecht.

Um Zweifel in dieser Frage auszuschließen, wird folgende klarstellende Gesetzesergänzung zu § 11a Abs. 4 der Regierungsvorlage durch Anfügung eines neuen 2. Halbsatzes an den bisherigen Satz 5 vorgeschlagen:

„. . .; dabei werden die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe für diese Jahre jeweils mit den Haushaltsansätzen der Länderhaushalte des Jahres 1987 nach dem Stand von Mai 1987 berücksichtigt."

(Die Förderabgaben werden nur von den Förderländern selbst geschätzt und sind nicht Gegenstand der institutionalisierten Steuerschätzung.)

Ergänzender Vorschlag der Bundesregierung zur Gesetzesbezeichnung

Aus Vereinfachungsgründen wird vorgeschlagen, der Gesetzesbezeichnung „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern" in der Überschrift als amtliche Kurzbezeichnung den Klammerzusatz „(Finanzausgleichsgesetz)" anzufügen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333